

川崎市南部地域における環境再生

著者	永井 進
出版者	法政大学比較経済研究所
雑誌名	比較経済研究所ワーキングペーパー
巻	79
ページ	1-20
発行年	2000-03-21
URL	http://hdl.handle.net/10114/4230

東南アジアの環境変化シリーズ No. 3

川崎市南部地域における環境再生

永 井 進
(法政大学経済学部教授)

川崎市南部地域における環境再生

永井 進（法政大学経済学部教授）

論文要旨

川崎市の川崎区を中心とする南部地域は、明治時代より、東京湾の海岸線を埋め立てることによって、重化学工業を中心とする京浜工業地帯の中核を形成してきた。また、同地域は、大都市東京都と横浜市を結ぶ自動車交通の要衝地で、幹線道路網が早くから整備されてきた。自然海浜を埋め立て、住宅地域と工業地域を分離するという慎重な都市計画を欠いたコンビナートの造成と、産業な発展を優先し、沿道住民の生活と健康を無視して進められた道路網の整備は、工業の過密と交通渋滞を引き起こし、大気汚染、騒音、産業廃棄物などによる深刻な公害を地域住民にもたらした。

しかし、近年、川崎公害訴訟において、コンビナート企業や道路管理者の公害責任を問うた公害被害者が、裁判で勝利・和解したのを契機にして、公害被害者が環境再生の町づくりに乗り出すという動きに出てきた。これは、大阪市西淀川区の大気汚染被害者の NGO 組織である「あおぞら財団」の動きと連動するものであり、公害で疲弊した町を再生し、地域の再生をもくろむ動きである。一方、川崎では、重化学工業が衰退し、コンビナートの再編が余儀なくされている。1970年代までの高度経済成長を支えた重化学工業は、2度のオイルショックによって衰退をし始め、わが国の産業構造は、電気・自動車などの機械産業、電子・通信などの情報産業などのいわゆる知識集約型の産業へと転換してきた。そして、80年代後半のバブル景気のために経営の悪化が顕在化しなかった重化学工業も、90年代に入って、企業が多額の負債を抱えたこともあって一挙に経営が悪化し、従業員の大量解雇による工場用地の遊休化、そして工業用地の転換が進むようになった。道路公害を中心とする公害対策とコンビナートの再編という二つの動きは、一つの潮流、つまり環境再生によって、地域を再生するという潮流を生み出したのである。

新しい町づくりは、産業の発展を“本”にして、“末として”の工業用地や道路網などのインフラの整備を図るというものから、環境保全に合致するインフラの整備やインフラ利用を“本”にして、都市のあり方や産業の発展を規制・計画するという、いわゆる“維持可能な町づくり”に変えていかななくてはならない。21世紀に向けて、環境再生は地域社会の大きな課題となっており、川崎市などで始まった動きは注目に値する。

（１）はじめに

1996 年 12 月、川崎公害訴訟は、川崎市南部地域の大気汚染公害の被害者である原告団と 14 のコンビナート企業との間で、企業が大気汚染による健康被害を認め、損害賠償に応じるという形の和解が成立し、これ以降、川崎公害は、道路公害についての責任と損害補償、及び被害の差し止めを求める訴訟が、建設省と首都高速道路公団等を被告として争われることになった。同時に、和解の際に作られたまち作り基金の運用の一環として、研究者を主体とする「川崎環境プロジェクト 21 (KEP21)」が組織され、川崎臨海部の開発の在り方、川崎市南部地域の道路公害対策、川崎市南部地域のまち作りについての研究が開始された。また、原告団・弁護団・支援団体を中心にして、「かわさきまちづくり隊」が作られ、市民によるまち作りの提案等が行われるようになった。

1998 年 8 月 5 日、横浜地裁川崎支部は、川崎公害裁判第 2 次－4 次訴訟で、自動車排ガスの有害性につき、 NO_2 、 SO_2 、SPM (PM2.5) と健康被害との因果関係を積極的に認め、さらに、その被害は現在進行形として存在することを強調し、自動車排ガスの及ぶ範囲についても建設省、首都道路公団の設置、管理する道路に加えて、神奈川県・川崎市の設置、管理する道路も共同不法行為として捉え、その道路網を形成する各道路から 50m を救済範囲として、“面的汚染”として救済を認め、国・公団に損害賠償の支払いを命じる判決を下した。同時に、判決は、被害の差し止めについては、これを棄却した。その後、被害者・弁護団と建設省・首都道路公団等との間で、和解協議が続けられ、1999 年 5 月 20 日、原告側は、損害賠償を放棄する一方、国および首都高速道路公団は、今後、川崎市南部地域の大気質に関する環境基準の達成に真摯に取り組むという和解が成立した。こうして、川崎公害訴訟は、17 年の歳月を経て、一応の決着を見たのであり、国、首都道路公団、神奈川県・川崎市を巻き込んだ環境再生の試みが実質的に始まることになった。

和解は、川崎市南部地域の沿道において「環境基準を上回る二酸化窒素、浮遊粒子状物質による大気汚染などが現在も続いていること、沿道の生活環境が影響を受けていることが認められる」として、公害被害を認めるとともに、1999 年 1 月 14 日に公表された「川崎市南部地域の沿道環境改善のための道路整備の方針について」に基づいて、本地域の交通負荷を軽減し、大気汚染の軽減を図るために、道路管理者として、国および首都高速道路公団が、総額約 4000 億円に達

する、(1) 自動車交通を臨海部へ誘導するための道路ネットワークの整備、(2) 沿道への影響を緩和するための道路構造の改善、(3) 光触媒、土壌浄化システムの設置等の試行的実施、(4) 中長期的対策として、首都高速道路へのロードプライシングの適用、国道 357 号や首都高速湾岸道路の整備等を行うことからなっている。

川崎公害訴訟における道路公害についての和解は、1998 年 7 月 29 日の西淀川訴訟の和解とともに、名古屋市南部、東京都等のその他の大気汚染訴訟に大きな影響を及ぼすとともに、わが国の自動車・道路公害対策の前進に大きな役割を果たすものと思われる。道路公害については、西暦 2000 年度末までに、おおむね環境基準を達成するという「自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法（自動車 NO_x 法）」が現在施行されているが、しかし、今日までの状況では、川崎市や東京都のような特定地域において、環境基準を達成することはほぼ困難な状況になっていることを考えれば、道路管理者に環境基準の達成を義務付けた今回の和解は、基準達成に向けての積極的な環境対策を促すものになるであろう。以下、今回の和解の内容を検討し、あわせて、川崎市南部地域の道路公害対策が、川崎市の同地域の環境を再生するために不可欠であるとともに、環境の再生を通して、川崎市の地域再生をもたらすということを明らかにしていこう。

ところで、川崎公害訴訟の和解に先んじて、大阪西淀川地区では、既に、原告側が勝訴し、そのときの補償費用の一部で、尼崎市に財団法人、「おあぞら財団」が設立され、西淀川地区における環境再生が既に取り組まれている。財団は、大気汚染の公害被害者によって組織され、環境再生運動も、彼らが中心になり、訴訟にかかわった研究者がそれを支援するという形で行われるようになった。したがって、大気汚染にかかわる地域環境の再生は、西淀川の地で、子や孫に青空を残すという形の運動として展開されるようになったのである。青空を残すとは、つまり、大気汚染、なにかんずく、道路の自動車公害をなくすということであり、したがって、その観点で言えば、地域でできることは、ある意味では、限定されるといって良い。つまり、自動車公害対策は、道路構造対策、自動車需要管理政策、排ガス規制などの自動車単体規制に分けられるとすれば、自動車単体規制は、全国的な法規制の強化か、あるいは、「自動車 NO_x 法」にもとづいて、特定地域の自動車交通総量削減を求めることであり、地域住民にとっては、直接関与することが困難であるからである。しかし、西淀川や川崎で

求められた自動車公害対策は、ある意味では、全国的な問題であり、地域で実施される自動車公害対策は、直ちに、全国に拡散する可能性がある。そうした意味では、地域の環境再生運動は、当該地域の再生だけでなく、全国的な環境保全の運動へとつながるものである。

より一般的には、環境再生という言葉は、自然環境の保全、歴史的景観や町並みの保全などと比較するとわかるように、一度破壊されてしまった環境を人為的に再生したり、あるいは、環境汚染を直接、あるいは間接に誘導するような社会経済システムを転換する場合に使われることが多い。たとえば、自然の河川や湖沼は、流域の経済活動を促進するという目的のために、近年の公共事業の大型化や工事技術水準の上昇によって、過剰に変形されてきた。このために、河川や湖沼の汚染が進み、人々が河川や湖沼に自由にアクセスし、それに触れる機会が減るとともに、洪水などの災害の危険性も増すといった状況が出現するようになった。“利水”から“親水”へという言葉に示されているように、河川に対する行政も内容を変化させるようになり、同時に、公共事業も、“親水護岸”工事を重視するといったものに転換するようになった。また、ヨーロッパのライン川国際保護委員会は、1980年代から90年代にかけて、流域で深刻な洪水被害に見舞われたこともあって、これまで、蛇行するライン川を直行・短縮して、河川流域の開発を図ってきたやり方を転換して、遊水地域を広げて、かつてのライン川の姿を取り戻し、遊水地をビオトープとして整備していく取り組みを行うようになった。

ライン川国際保護委員会のこの事業に対する計画期間の長さや資金事業規模の膨大さ（1998年から2020年までに、123億ECUを投入予定）は、1980年代までに水質汚濁にまみれたライン川を浄化し、再びライン川に鮭を遡上させると言うアクションプランを作成し、その目的を果たしてきたライン川国際保護委員会の“維持可能なライン川”（Sustainable Rheine）にかける意気込みを示しているといえるであろう。環境再生という言葉都市地域に向けると、それは、地域の過集積を促してきたために、人々の健康や安全といった都市の生活環境を破壊してきたこれまでの動きを逆転させる言葉として使用される。今日の都市構造は、エネルギーの過剰な利用、自然資源の過剰な利用（その結果としてのごみ問題の深刻化）を許容するものであり、維持可能な都市構造とはなっていない。こうした現代の都市構造を、維持可能な都市構造に変えていくためには、環境意識を高めた地域住民が行政や企業とのパートナーシップの下で、町づくりを行って

いくことが重要である。都市構造を供給サイドで整備する際には、どちらかといえば、行政や企業が主導権を取る傾向があるが、都市インフラの過剰な利用を抑制し、都市生活における過剰なエネルギーや自然資源の利用を管理するためには、何よりも地域住民による町づくりへの参加が重視されねばならない。

以下で、われわれは、高度経済成長時代に生産力重視の下で都市インフラや産業基盤を整備してきたために、これまで、そして現在も尚、深刻な公害被害を受けている川崎市南部地域における環境再生を、まず臨海コンビナート地域の衰退と再生、次に、道路公害をめぐる環境再生と、地域の再生について検討していくことにしよう。

（２）川崎コンビナートの衰退と再編

1960 年から 70 年代にかけての高度経済成長時代の中核をなしてきた重化学工業は、2 度のオイルショックや円高の影響を受けての日本経済の知識集約型産業への転換や、さらには、1991 年以降の平成不況もあって、70 年代末から今日にかけて、徐々に衰退するようになった。重化学工業の衰退は、川崎コンビナートでも例外ではなく、川崎市における従業者数は、1975 年の 19 万 4 千人から 06 年の 13 万 4 千人へと大幅に減少した。また、重化学工業の出荷高も徐々に減少し、川崎市における従業員 30 人以上の製造業事業所の総敷地面積 1855ha（そのうち 9 割が川崎臨海部に集中）のうち、化学工業、石油製品・石炭製品製造業、鉄鋼業などの素材型重化学工業は 75%（1394ha）を占めているものの、今日では、この素材型重化学工業用地のうちの相当程度の用地が遊休化していると思われるようになってきた。たとえば、これら 3 つの産業の単位敷地面積あたりの製造品出荷額は、1981 年を基準として、96 年には、2 から 4 割程度低下しており、遊休化は相当程度進んでいると思われる。実際、扇島など広大な用地を保有している NKK（日本鋼管）は、1994 年に従業員 4500 人に及ぶリストラ案を発表し、これに伴い社有地 160ha が遊休化すると見られている。

このような川崎市における臨海コンビナートの衰退に直面して、神奈川県や川崎市も対応策を考えるようになった。川崎市は、1996 年 11 月に「川崎臨海部再編整備の基本方針：海に開かれた国際交流拠点をめざして」を、また、翌年 11 月には、「かわさき 21 産業戦略・アクションプログラム」を発表した。なお、神奈川県、横浜市、川崎市の 3 自治体も、96 年の 5 月に、「京浜臨海部再編整備協議会」を設

置し、3首長の協議に基づいて、京浜臨海部の再編整備を進めることになった。川崎市のアクション・プログラムに見られるように、バブル経済崩壊後の長期不況と円高の同時進行は、川崎市における産業の構造転換を促しており、産業基盤の衰退を防ぐために、もの作り都市の再生、研究開発・起業都市の再生、新生活・産業都市の形成、国際業務・交流都市の形成、コーディネーションの形成などを、産業振興戦略として提起するようになった。

また、コンビナートの地域的な再編計画では、川崎市街地と臨海コンビナートを分ける産業道路から海側の臨海部第1層には、南渡田周辺地区と塩浜周辺地区を中心にして研究開発・業務管理・商取引機能などの導入により、新産業複合市街地としての整備を図る、また、臨海部第2層については、ニューファクトリーポートとして、研究開発機能との複合化などによる生産機能の高度化を図る、そして、臨海部第3層では、東扇島地区でのコンテナターミナル及びFAZ (Foreign Access Zone: 輸入促進地域) 関連施設の整備を中心とする国際貿易物流拠点整備、浮島地区でのスポーツ・文化・レクリエーション基地の整備を図るなどとされている。尚、いくつかの層に分けてコンビナートを再編しようという考え方は、防災上の視点(「21世紀の都市の安全のためにー京浜臨海部の再生に向けて」安全都市調査会、平成9年10月)からも行われており、この提言では、この地域の現状について、施設の大半が老朽化しているほか、外部に移転した工場跡地が無秩序に点在していると指摘され、具体的な再配置案として、産業道路以南の幅1kmの帯状地域を「産業支援ゾーン」とし、それ以南の臨海地域と扇島などの人工島を「重化学工業ゾーン」とし、「産業支援ゾーン」には情報・サービス関連企業や商業施設を配置する一方、災害時に危険性の高い重化学関係工場を内陸部から離れた場所に配置し、被害の拡大防止を図るとともに、各施設間に緑地帯を縦横に張り巡らすということになっている。この安全都市調査会のコンビナート再編案は、川崎市の第1層地区に見られるように、これまでのコンビナートの地域構成が、住宅地に接するように作られてきたこと、また、工業の地域構造において防災の視点が欠けていたことを考えると、再編案として有益な提案であると考えられる。尚、緩衝地帯に関しては、これまで、川崎臨海部では、工場用地の10%を緑地化する計画が実施されて来たが、今日になってもそれが実現できず、臨海部部全体で8.9%となっている。欧米先進工業国のコンビナートが十分な緩衝緑地をとっていることを考えると、わが国のコンビナートは、過集積の

性格が強く、防災上、環境保全上ともに、欠陥を有するコンビナート
とって良いであろう。

また、この防災を考慮した川崎臨海部の工業配置のプランと川
崎市のプランとの間には、特に、川崎市の提唱する臨海部第3層にお
いて、相違があるようだ。実際、防災上では、臨海部第3層には危険
な石油関連基地や鉄鋼業を配置すべきであるとされているが、川崎
市の計画では、同所に、国際貿易の拠点、あるいは、スポーツ・文化・
レクリエーションの基地が配置されている。川崎市は、東扇島にコン
テナターミナルや FAZ を自ら建設し、港湾事業を進めていることもあ
って、このような計画を前面に出したものであると思われるが、これは、川
崎臨海部全体を重化学工業基地から商業を含む港湾・物流基地に再編
成したいという思惑があるからであろう。しかし、現に、川崎市の臨
海部には、LNG タンクを始めとして、依然として大量の危険物質が
存在しており、防災上の問題はこれを回避することが出来ないであろ
う。尚、浮間地区には、当初、7 万人を収容するサッカー場を建設予
定であったが、現在までのところ、東京湾アクアラインと湾岸道路、
国道 409 号線を結ぶ巨大なジャンクション（90ha の土地が道路をつ
なぐために使われている）が作られているだけである。

次に、川崎市のアクションプラン等における環境保全策はどう
なっているのだろうか。このプランの一部で、素材型重化学工業に
代わって、ゼロエミッション工業団地を造成するという構想なども、
通産省の後押しで企画されている。また、緑地空間の整備もプランの
中で触れられているが、緑地拡大については、これまでの工場敷地の
10%を緑地化するという計画から、緑地を集約化する、つまり、拠点
緑地を整備する方向へと移っているだけで、全体の緑地面積を増やす
方向には至っていない。市民の海へのアクセスについては、東扇島に
おけるレクリエーション用地の整備、浮島における海上公園の整備が計
画されているものの、計画規模や実現までの手続きや利用方法につ
いての市民参加は見られず、机上の計画になっているに過ぎないとい
う面が強い。また、防災面については、臨海部第1層地域と運河との間
に防災拠点を整備するという構想が示されているが、この地域にある
わずかな公共用地をそれに提供するというだけで、実効性のある
十分な計画になっているわけではない。

ここで、川崎市が重視している港湾機能の整備について、述べ
ておこう。川崎市は、現在、東扇島において、コンテナターミナル
基地、及び、FAZ 関連施設の整備に巨額の財政資金を投入している。

「東扇島コンテナ埠頭・ターミナル」については、長さ 700m の第 1 バースを 1996 年 4 月にオープンし、さらに、第 2 バースを 2000 年に完成する予定である。川崎市は、これまでコンテナヤードやコンテナクレーンの整備、さらに、コンテナ埠頭事業の運営主体である第 3 セクターの「かわさきコンテナターミナル株式会社」への出資などで、356 億円余り（1998 年度）を投入している。尚、このコンテナターミナル設備の敷地面積は、約 24.5ha となっている。

一方、FAZ に関しては、コンテナヤードの後背地の私有地 34ha に「総合物流センター」、「インポートハウジングセンター」、「ウェアハウスマート」等の施設を建設することになっており、既に、輸入促進基盤施設の建設に対して国庫金と同額のインセンティブ補助金や、FAZ 事業の運営主体である第 3 セクターへの出資金などの形で、約 34 億円（1998 年度）の財政資金が投入されている。

しかし、これらの事業は、今日、順調に推移しているわけではない。実際、経済不況や隣接する横浜港という競争相手もあって、コンテナ事業は不振を極めており、「かわさきコンテナターミナル株式会社」は、1996,97 年度に累積赤字 28 億 1400 万円を計上し、川崎市が、港湾施設手数料の半額引き下げなどの実質的な公的資金の投入を行うと同時に、さらに、増資も検討せざるを得ないという状況に置かれている。また、FAZ については、第 1 期工事の施設が完成し、80% の入居企業が決定されているものの、実際の入居は進まず、2 台の巨大なガントリークレーンは、十分に機能していないのが現状である。このため、「かわさきファズ株式会社」は、第 1 期分の施設について、川崎市に対してその実勢価格の 7 割に相当する 225 億円を権利金として支払うことになっているが、内 40 億円は既に支払われているものの、残り 185 億円については、大 3 セクターの債務償還（20 年以上を見込んでいる）終了後に分割して支払うことになっており、その間、川崎市は利子負担分だけの公的資金を負担することになっている。

以上、川崎市などのコンビナート再編成プランは、物流、立地企業の付加価値化（研究開発重視を含む）、エネルギー基地の維持という 3 本柱によって位置付けられており、アメニティー、ウォーターフロント、防災を 3 本柱とする観点とは対立しているといえよう。実際、たとえば、川崎 FAZ 事業やコンテナターミナル事業は、将来、深刻な環境問題を引き起こす要因になりかねないのである。というのは、東扇島開発の 1 つの前提とされている川崎縦貫道路・第 1 期計画が完成し、さらに、最終的に、東名高速道路に接続するようになると、

東京湾アクアラインと湾岸道路と国道 409 号線（これに並行して川崎縦貫道路が計画されている）が交差している浮島ジャンクションの交通量は、現在の 1 日平均 7 万台（1998 年 9 月）から、縦貫道路方向への交通量のみで 1 日平均 3 万台も増加するものと予想されているからである。このことによって、既に、国道 409 号線沿道では大気汚染が深刻になっているにもかかわらず、さらに、大気汚染が進行する可能性が高まるのである。川崎市は、縦貫道路を部分的なランバー方式、トンネル化などの道路構造にして、環境汚染を未然に防ぐとはいっているものの、川崎市南部の自動車交通公害を防ぐということを前提にして、東扇島の港湾計画を立てるというやり方はとられていない。尚、東扇島のコンテナターミナル基地や FAZ 施設については、川崎市の財政を悪化するものであるという立場から、既に、市民オンブスマンを始めとして、市民から多くの批判が投げかけられている。

川崎市が実施しているコンビナート再編事業には以上のような問題点があると同時に、コンビナート全体の再編についても、多くの問題点があるといえよう。実際、川崎市は、「海に開かれた国際交流拠点をめざして」というタイトルのもとで、川崎市臨海部のコンビナートを 3 層に分けるなどの再編整備の基本方針を出しているものの、企業の立地については、全くといっても良いくらい政策手段を持っていないのである。既に立地している企業は、その土地が遊休化しても、当面、資産運用との観点で、倉庫等に転用したりして保有しつづけることが可能であり、市側の基本方針とは無関係に自己の土地を処分することが可能となっている。工業用地の転用をスムーズに進めるためには、京浜工業地帯に課せられている工場 2 法を緩和することが必要であるというのが、自治体の共通認識である。確かに、工場 2 法によって、コンビナート地域に新規参入する事業はこれまで制限され、コンビナートの再編が進まなかったということは事実としても、工場 2 法を緩和すれば、コンビナートの再編が川崎市の基本方針にそって進むわけではないことは、立地企業による土地の処分が全く自由であるような場合には、論じるまでも無いことであろう。

（３）道路公害と環境再生について

川崎市南部地域の大気中の二酸化窒素や SPM（浮遊粒子状物質）の大気中の濃度は、特に自動車排出測定局においては、ほとんど全ての測定局で環境基準を上回る状況になっており、この状態は、ここ 14,5 年の間、ほぼ変化していない。特に、池上測定局は、NO₂ の

環境基準の上限値（年間 98% 値）である 0.06 p p m を上回って、0.08 p p m を超える年が多く、全国でもワースト 1 位、あるいは 2 位という深刻な汚染を続けており、道路沿道における慢性気管支喘息などの大気汚染に関わる健康被害を、今日でも発症させ、増悪させている。

一方、川崎市南部地域は、東京都と横浜市に挟まれた交通の要衝地で、川崎公害訴訟で被告道路となった国道 1 号線、15 号線、首都高速道路横羽線、東京大師横浜線（産業道路）等の幹線道路が、東西に張り巡らされ、通過交通量が多いとともに、臨海コンビナート企業群から発生する貨物トラックの交通量も多いという特徴を持っている。さらに、近年では、臨海部で高速道路湾岸線が平成 6 年の 12 月に開通するとともに、木更津市と川崎市を結ぶ東京湾横断道路（東京湾アクアライン）も平成 9 年 12 月に完成し、浮島ジャンクションで、両道路がつながるとともに、アクアラインと東名高速道路を結ぶための川崎縦貫道路（第 1 期計画）の新しい建設も進められている。

このため、川崎区の自動車走行量は、平成 5 年度の 263 万台キロ/日から、平成 7 年度には 325 万台キロ/日と増加（川崎市全体では、817 万台キロ/日から 919 万台キロ/日に増加）しており、これに合せて、川崎区の自動車 NO_x 排出量も、平成 5 年の 1343 トン/年から、平成 7 年度には 1641 トン/年と増加（同じく、川崎市全体では、3769 トン/年から 4122 トン/年に増加）している。川崎区の自動車 NO_x 排出量のうち、貨物トラックからの排出量は、平成 7 年度で、1303 トン/年であるから、その比率は 80% 近くになっている。平成 7 年度を目処に NO₂ の環境基準を達成するためには、川崎市の計算（「川崎市における今後の窒素産物対策及び浮遊粒子状物質対策について（答申）」川崎市公害対策審議会、平成 10 年 4 月）によると、川崎市全体で 2913 トン/年、川崎区で 714 トン/年でなければならないので、川崎区では自動車からの NO_x 排出量を半分以下に削減しなければならないという計算になる。

幹線道路の沿道で深刻な大気汚染が生じているのは、川崎コンビナートの工場地区と、住宅地区を分けている産業道路とその上を走る高速道路横羽線等で、膨大な自動車交通量が発生しているからである。実際、両道路の 1 日当たり自動車交通量は、約 13 万台（平成 6 年度で、横羽線で 11 万 4 千台、産業道路で 2 万 7 千台であった）に達しており、上で記したように産業道路沿道に設置されている池上測定所の NO₂ の濃度は、深刻な値となっている。また、産業道路と横羽線の北側は住宅地、南側は準工業地域と工業地域となっているが、この

地域の人口密度は高く、横羽線が出来た昭和 45 年ごろで、既に、1 平方キロメートル当たり、18,082 人という具合に高密度地域になっていた（川崎市の平均は、7,488 人）。つまり、沿道で環境汚染の被害を受ける人々が多い地域であったのであり、従って、この産業道路を中心にして、道路構造の改善策が検討されるのは当然のことであろう。

和解文でも記されているように、建設省、首都高速道路公団、川崎市建設局は、今年 1 月 14 日、「川崎市南部地域の沿道環境改善のための道路整備の方針について」を発表した。それによると、川崎市南部の幹線道路沿道においては、二酸化窒素などの濃度や自動車交通騒音が環境基準を超過しているので、（１）自動車交通を臨海部へ誘導するための道路ネットワークの整備と、（２）沿道への影響を緩和するための道路構造の改善が必要であるとされている。そして、（１）に関しては、臨海コンビナートを起点とする大型車を減らすために、産業道路のバイパスとして、市道殿町夜光線の延伸整備と、首都高速湾岸線の整備があげられるとともに、市道皐橋水江町線を東扇島に接続するために、第 2 海底トンネルを整備することなどが挙げられている。平成 6 年に、首都高速湾岸線ができたときに、首都高速横羽線、および産業道路の一部の自動車交通量が、湾岸線に移動したことを受けて、産業道路のバイパス線の整備や湾岸線の整備が提起されているのである。

また、（２）については、産業道路の車線を現在の 8 車線から 6 車線に減らすこと、国道 1 号線では、歩道の広幅員化、植樹帯などの環境施設帯を整備すること、国道 15 号線では、現在の片側 6.5m の歩道・植樹帯を、13m の中央分離帯を 5 m に狭めることによって、10.5m に拡張すること、また、交通流を円滑化するために、国道 1 号、15 号の交差点構造を改良することなどが提起されている。産業道路の車線削減や環境施設帯の整備は、自動車交通量の負荷を減らすという意味で効果的なものと考えられる。このような道路整備をした場合には、約 4000 億円の費用がかかると見込まれている。

建設省などの道路整備については、もとより、自動車単体対策、あるいは、自動車交通需要対策は含まれてはいないが、今後、ロードプライシングを首都高速道路に適用するために、制度的・技術的な問題を検討することになっている。さらに、首都高速湾岸線に沿って走る国道 357 号（大黒埠頭―羽田空港）を、中・長期的に整備・建設していくことも検討されている。その他、川崎市南部では、遮音壁設置

による騒音対策、土壌浄化装置や光触媒インターロッキングブロックを利用した試験的な二酸化窒素対策も盛り込まれており、大気汚染除去の先進的な実験も計画されている。このように、建設省などと公害被害者・原告団との話し合いの中で、川崎市南部地区における道路構造の整備が協議され、計画されるようになってきたことは、地域住民にとっては、大きな成果であろう。特に、沿道の緩衝緑地帯については、住民側のアイデアが活かされることになっており、市民参加に基づく道路構造の改善が、一步、進められたとあって良いであろう。

しかし、建設省などの案は、平成 10 年の道路審議会答申「より良い沿道環境の実現に向けて」に基づいたものであり、この答申に問題が無いわけではない。実際、この答申は、沿道環境をめぐる最近の動きの中で、川崎訴訟に触れ、「国、首都高速道路公団等に対して、沿道住民が排出ガスの差し止め、損害賠償を求めた訴訟であり、1 次訴訟について横浜地方裁判所川崎支部は差止請求は却下、損害賠償請求は棄却した。一方、2－4 次訴訟については、同裁判所は差止請求は棄却したが、自動車からの排出ガスと健康被害との因果関係を認めた上で、現行制度上で道路管理者が行えるもの以外の措置も含めて回避可能性があったとして、道路管理者に対し、一部の原告に損害賠償を認めた」と述べ、訴訟判決がわが国の道路公害対策の在り方について、大きなインパクトを与えたことを確認したが、しかし、答申の基本方針は、まず第 1 段階として、自動車の低公害化と自動車交通を分散する幹線道路ネットワークの整備を行い、次に第 2 段階として、現に環境が激しい地域では道路構造対策を実施し、そして第 3 段階として、大都市圏では関係事業者、住民などの参画による自動車交通の需要調整の導入が検討されることになっているのである。つまり、順序としては、バイパス道路などを新たに建設し、既存の道路の混雑を減らすことによって、公害を減らし、それが難しい場合には道路構造を改善し、最後の手段として、事業者、住民参画による自動車交通需要管理政策の導入が主張されているのであって、道路公害はバイパス道路を含む道路整備が遅れているためという基本方針が答申の底流に流れているのである。

このことは、川崎市の場合でも同様で、産業道路のバイパス道路として、市道殿町夜光線の延伸工事、首都高湾岸線の整備、さらに国道 357 線の建設という形で示されている。こうした交通需要追従型の道路建設は、短期的には、既存道路の混雑を減らす効果はあるものの、中長期的には新たな道路に潜在的な交通需要を誘導し、地域全

体として交通需要を増やすことは、これまでの経験から明らかである。新しいバイパス道路の建設は、沿線に新たな交通需要を増やすとともに、既存道路の混雑度の低下もあって、潜在的な自動車交通需要を刺激する可能性が高い。特に、川崎市南部地域のように、道路公害が沿道地域に特化されるというよりも、地域全体に広がっている場合、面的な大気汚染の拡散につながりかねないのであって、環境汚染が激しい地域では、何よりも、自動車交通量を抑制することが基本とされねばならない。また、NO_x対策としては、面的には全体的に自動車交通量を増やすもの、特定の既存道路の交通量を削減することは、短期的には当該道路の沿道でNO_xの環境濃度を引き下げる効果はあるものの、地域全体としてのNO_x排出量の増加は、硝酸アンモニウムなどのSPMの中の二次生成粒子等を増やす効果があり、地域全体のSPM汚染を増やす可能性がある。そういった点から見れば、建設省などのプランは、地域の環境再生に必ずしもつながらない可能性があると見て良いであろう。

道路構造の改善についても問題がないわけではない。建設省などの方針では、産業道路の片側1車線を削減することになっているが、現在でも、片側1車線は違法駐車などで、事実上、自動車通行の便に利用されておらず、先の建設省などの車線削減の調査によっても、交通の混雑度が上昇することはなかったとする結果が出ている。また、国道1号線についても、昭和35年ごろ、植樹帯を撤去し、車道部分を11mから19mに拡張したのであり、国道15号線についても、昭和38年に、18mから50mへと大幅に拡張する工事が行われたのであって、今回の緩衝緑地帯の設置は、こうした自動車道優先の道路作りを、部分的に修正するという効果をもつに過ぎないのかもしれないのである。

道路構造の改善の手法で大きな問題は、産業道路を主な対象として、新型遮音壁を作るという自動車騒音対策のあり方であろう。これは、人間の生活と自動車交通を分離するという手法であるが、グロテスクな遮音壁を住宅や店舗の前に作られる地域住民にとっては、生活の圧迫感を強め、街の景観を著しく損なうものであるとって良い。この手法は、西淀川地域の国道43号線でも行われているが、街作りという観点から、このような道路構造改善策は、一度抜本的に見直すことが必要であろう。騒音防止に関していえば、この4月から、環境庁は、新しい騒音基準を発表し、特に、幹線道路については、国道43号線訴訟の最高裁判決で示された許容基準65デシベルという騒音を

上回る 70 デシベルという環境基準を設定し、あわせて、道路沿道ではなく、室内の騒音が夜間で 40 デシベル以下であれば、戸外の幹線道路の騒音については、これを問わないとする環境基準を作り、環境行政の後退を世に明らかにしたとおりである。こうした環境基準の考え方が、先の建設省の基本方針にも現れており、沿道整備法や住宅地と道路を分ける新型遮音壁の設置によって、騒音対策を実施しようとしており、沿道の騒音を防ぐために、自動車交通量を削減するという考え方が後退しているのである。

（４）維持可能な自動車交通と環境再生

道路公害を防止し、大気汚染公害を被る地域の環境を再生するためには、自動車交通をサステイナブル（維持可能な）ものにしていかななくてはならない。“サステイナブルな自動車交通”を実現するためには、環境容量に見合う自動車交通需要を規定し、現実の自動車交通需要がそれを上回っているのであれば、ロードプライシングや、共同輸配送等の事業者によるトラック輸送量の削減や、大型車の走行規制などによって、交通需要を減らし、さらに、他の代替的な公共交通機関の整備等によってモーダルシフトを実施していかななくてはならない。さらに、それでも自動車交通量を削減できなければ、バイパス道路の建設を考えるという発想の転換が何よりも必要であろう。また、“サステイナブルな自動車交通”を実現するためには、環境容量に見合う自動車交通を実現するために、都市の成長管理を行い、自動車交通に依存した町を再整備し、パークアンドライドを導入して自動車の利用を抑制したり、路面にハンプや突起物等を設けたり、道路を蛇行させることによって、住宅地と自動車の共存というボンネルフ方式を採用し、自動車利用を抑制する都市計画を進めなければならない。集積の利益だけを配慮した都市を開発し、経済成長を図れば、それによって派生する自動車交通量、貨物輸送量は避けがたいので、道路建設もまた避けがたいという考え方を逆転し、環境保全の観点から、都市づくりを再構成することが“サステイナブルな自動車交通”の時代には、求められているのである。

このような“サステイナブルな自動車交通”の考え方は、ヨーロッパ諸国において導入されつつあるということに注意しなければならない。実際、先進国で最初にロードプライシングの導入に関する理論的な問題と技術的な可能性について検討を行った報告書（「スミード報告書」イギリス交通省、1964 年）を作成したイギリスでは、1998

年 7 月に、環境・交通・地方省が「交通に関するニューディール政策」(New Deal for Transport : Better for Everyone) と題する報告書を発表し、その中で、新規の道路建設を基本的に取りやめて、自動車交通が混雑し、自動車公害が深刻な地域において、地方自治体は独自の権限でロードプライシングを導入し、その財政収入で、代替的な公共交通機関等の整備を行うべきであるという提言をまとめている。また、これまで、日本のように、有料の自動車専用道路という考え方のなかった同国において、幹線道路において、積極的にロードプライシングを導入すべきであるという提言も行っている。この報告の後、同省は、さらに、「維持可能な交通」(Sustainable Transport) に関する報告書を提出し、貨物輸送に関しても現在のロジスティック革命というべき電子データ交換(EDI)を導入した物流システムの構築等によって、トラック輸送を効率化し、クロス輸送等を減らして、貨物輸送総量を抑制すべきであるという考え方を積極的に提言しており、この件に関して、広く国民の意見をインターネットで求めるという提案を行っている。

イギリスでは、1997 年に「道路交通削減法」(The Road Traffic Reduction Act) が制定され、98 年 12 月にさらに、環境・交通・地方省は、渋滞を解消するための報告書(Breaking the Logjam)を提出し、この中で、地方自治体に交通計画を決定する権限を与え、自動車交通が増加すると予想される場合には、自動車交通需要管理政策、特に、ロードプライシングの導入が必要であるとし、道路有料化の財政収入でバスや他の公共交通機関の整備を行い、道路ネットワークに代替する交通ネットワークの整備が必要であると主張する。また、同報告書では、レスターにおけるパークアンドライドの実験や、ロンドンにおける調査研究(1995 年 7 月)を紹介し、特にロンドンの研究によると、適切なロードプライシングを導入した場合、ロンドン中心地の自動車走行キロ数は 15%削減することが可能であり、また、二酸化炭素については 14.5%の削減が可能であるという主張も行っている。また、企業が保有している駐車場に対して、地方自治体が独自に料金を設定する権限を認めるべきであるという提言も行っている。

川崎市におけるサステイナブルな自動車交通を考える際に重要なことは、最初に、現在の欠陥道路の構造を改善することであろう。昭和 43 年に開通した高速道路横羽線は、当時、国鉄塩浜線に沿わせるルートと、産業道路の北側に沿わせるルートと、現在のように産業道路上に高架とするルートの 3 つの代替案を検討したにもかかわらず、

最も費用が安く、工期が短い産業道路の上に高速道路を作るという工法が採られたのである。このうち、少なくとも国鉄塩浜線に沿わせる案を採用していたならば、人口密集地帯に首都高速横羽線と産業道路の2大汚染源を集中させるような事態は避けられていたはずである。さらに、横羽線を羽田空港付近と横浜中心部を結ぶに当たって、高速道路を浮島、千鳥、水江、扇町等などの埋立地内に立地していたならば、住民の全く居住していない工業専用地域を通行することになり、直近の住宅地と1 km以上の距離を保つことができたので、住民に対する大気汚染被害を防止することができたであろう。また、横羽線をトンネル化することも可能であった。実際、昭和 39 年当時、首都高速道路の総延長の 6.6%は、自動車排ガスを直接住民に到達させない地下トンネル方式で設置されており、沿道の環境保全上望ましい地下トンネル形式は、当時においても採用可能であったのである。

横羽線の開通当時から、この2階建て道路は、環境汚染をもたらすことが懸念されていた。実際、当時の新聞によると、横羽線の開通は、公害の3重奏（産業道路沿線の住民に工場からの排ガス、産業道路を走る車の振動と排ガスに加えて、横羽線の騒音と排ガスの3重奏）を引き起こすと危惧され、実際、開通当初から、大気汚染の被害が報告されていた（神奈川新聞、昭和 43 年 7 月 19 日）のである。横羽線の建設は、さらに、橋脚建設のために産業道路を当時、24.4m から 40m へと 1.5 倍も拡張するという事態をもたらした。こうして、両道路による公害が広がるとともに、川崎市においても、公害・災害を防止するために、産業道路の両側に幅 50m のグリーンベルトを作るという計画を昭和 47 年に提起させ、欠陥道路の改造を企画しなければならない状況になったのである。このグリーンベルトの建設計画は、工場と住宅地を防災、公害の観点から分離することを目的にしたものであるが、道路公害を防止することを意図したものであったことは明らかである。このグリーンベルトの建設計画は、当時の金額で 360 億円と見積もられたが、この金額はほぼ横羽線の建設資金に見合うものであった。

このようなことを考えるならば、川崎市の環境再生のために、再び高速道横羽線を再整備することを検討すべき時であろう。つまり、横羽線を地下に埋め、産業道路の幅員を過去のものに戻し、十分な緩衝緑地を作るべきであろう。近年の道路建設においては、住民参加のもとで、道路構造を決定する方式が徐々にとられつつあり、実際、東京都の放射 36 号線（計画は、横羽線が開通する昭和 42 年ごろから

始まった)では、緩衝緑地の建設に限らず、住民参加のもとで、道路構造を一部で地下化したり、ルンバー構造にしたりするという手法が取られたのである。また、このような動きは、川崎市の縦貫道路の建設計画においても、見られたことである。高速道路横羽線の再整備は、さらに、産業道路の沿道における大気汚染を引き下げ、沿道周辺の土地評価額を引き上げ、産業道路の沿道を良好な住宅地として再整備していくことも可能にするであろう。現在、川崎市の臨海コンビナート地域においては、上記のように、重化学工業の撤退が相次いでいるが、居住環境の改善は、研究開発機関の進出や住宅の進出の機会を増やし、環境再生を通じた地域の再生をもたらすことを可能にするであろう。

道路ネットワークに頼らない交通システムの再構築に関しては、鉄道の利用も検討すべきである。これまで、川崎市においては、ＪＲ東海道貨物支線の貨客併用化（京浜臨海線）、鶴見線の機能強化などが計画されてきた。ＪＲの民営化以降、貨客輸送は分離されてきたが、川崎南部地域において、再度、旅客と貨物を同時に輸送する新しいタイプの鉄道を試みてはどうであろうか。既に、ＪＲ東海道貨物支線の貨客併用化の計画は、運輸省内でも進められているようで、その整備予算は 3000 億円と見込まれている。また、川崎市南部地域においては、ごみをトラックではなく、鉄道を利用して輸送するというユニークな試みがなされているが、東京都内においてもそうであるが、ＪＲ線や地下鉄線の駅等にエレベーターを設置し、深夜を中心にして、小荷物等を輸送するサービスを宅配便事業者等と連携して行うという手法は取られないものであろうか。駅にエレベーターを設置することは、社会福祉的な意味があることは言うまでも無いが、同時に、自動車交通を抑制するために使われるとすれば、維持可能な交通システムを作るための有力な手段になるであろう。さらに、都市の成長管理と言う視点から、自動車交通量や、エネルギー消費量という制約条件のもとで、川崎市のまち作りを再検討すべきであり、特に、東扇島で進められている FAZ や物流基地の整備は、川崎市内の自動車輸送量を増加させるので、大幅な見直しが必要であろう。

次に問題になる点は、交通需要管理政策、特に、共同輸配送システムの促進と、ロードプライシングの導入であろう。建設省等も、首都高速道路にロードプライシングの導入を検討するようであるが、確かに、横羽線の高速道路料金を相対的に引き上げ、湾岸道路の料金を相対的に引き下げるとは、自動車交通量を湾岸道路に誘導する役割を果たすであろう。道路料金の決定原則に環境に対する負荷の程度

を入れ込むという手法は、環境税の考え方を道路料金に応用することになり、それは、さらに、一般道路へのロードプライシング導入にもつながるものである。高速道路だけでなく、深刻な環境汚染を引き起こしている一般道路においてもロードプライシングを導入するということは、自動車交通需要管理政策の基本であり、ロードプライシングの手法についても、当面は、ブースでの人の手を要する料金回収システム方式であるとしても、いずれは、シンガポールのような電子式料金回収システムを導入すべきであろう。川崎市においても、面的なロードプライシングの導入を試行的に実施し、交通需要管理政策の効果について実験を試みるべきであろう。

(5) あとがきにかえて

川崎市南部地域における環境再生、そして、環境再生を通して地域の再生を図る動きは、川崎公害訴訟という裁判の中から出てきた非常にユニークなものである。公害被害者が、裁判の過程で損害賠償を要求するだけでなく、大気汚染や騒音・振動による公害を食い止めるという運動を行ってきたことは、世界でも稀なことであり、被害者のこうした運動は高く評価されなければならない。被害者の運動は、西淀川地域において先進的に取り組まれ、川崎において、建設省や首都道路公団、そして川崎市を促して、環境基準を守るために、何が出来るかの協議の場を作ること成功し、さらに、岡山県倉敷市、名古屋南部等での取り組みにつながる運動を展開することに成功したようだ。

しかし、こうした運動は、まだ緒についたばかりである。実際、1999年5月20日の和解において、大気汚染物質である微小粒子PM2.5と健康被害との関係についての調査が今後実施されることになっているし、また、効果的な道路構造対策や、適切なロードプライシングの導入についても、調査が始まったばかりである。今後、川崎市は、道路公害対策の施策や調査について、市民に適切な情報を開示するとともに、積極的な対策を考える中心的な役割を担っていかなくてはならないであろう。

ところで、2000年2月、川崎市の隣の東京都は新たな自動車公害対策を打ち出して注目をあびるようになった。実際、ディーゼル車の排ガス規制で、新たな具体策を打ち出したが、それは、都内の登録車のうち30台以上の貨物自動車を持つ事業者を対象に、排ガスに含まれる微粒子を除去する装置(DPF)の装着計画の作成と実績報告を義

務付け、ディーゼル車に DPF を装着させるか、ガソリン車に代替するかを明記させるもの（都の提出勧告・命令に従わない場合には罰則を科す）である。なお、都外の事業者に対しては、貨物自動車が出発する都内の工場などにディーゼル車の持ち主を報告させ、DPF 装着を要請する。都は、公害防止条例を 2000 年中に改正し、翌年 4 月から施行を予定し、2006 年からすべてのディーゼル車に規制を適用する。さらに、東京都は、同じく 2 月、都心部の交通渋滞地域に入ってくる自動車に料金を課す「ロードプライシング」を、2003 年度にも導入することを正式に証明した。課金するエリアは、環状 8 号線、山手線、多摩川・荒川といった河川などの内側とする予定である。自動料金収受システム（ETC）を活用し、トラックを含む全車種を前提に、平日の午前 7 時から午後 7 時まで実施する予定である。これに関連して、都は、2002 年度に都独自の条例を制定する予定という。

これまで述べてきたように、道路公害対策は、①排ガス除去装置などの自動車単体規制、②ロードプライシングなどの自動車走行量を削減するための交通需要マネジメント（TDM）、③道路に遮蔽物を構築したり、道路自体をトンネル化したりする道路構造対策、さらに、④軽油税やガソリン税を環境税的なものに変えていくことなどがある。都は、これまで NO_x 法で規制されていた排ガス規制を強化するとともに、TDM を積極的に導入するということで、道路公害対策を一步前進させる役割を果たすことになった。深刻な大気汚染にさらされている川崎市は、本来であれば、南部地域のコンビナート事業者に対して貨物トラックの DPF 装着を要請し、高速横羽線と湾岸線との間で高速道路料金に格差を設けることや、多摩川と鶴見川でロードプライシングを導入し、都に先んじて道路公害対策を強化しなければならない立場にあったが、これまで、ほとんど有効な道路公害対策を実施してこなかったのである。

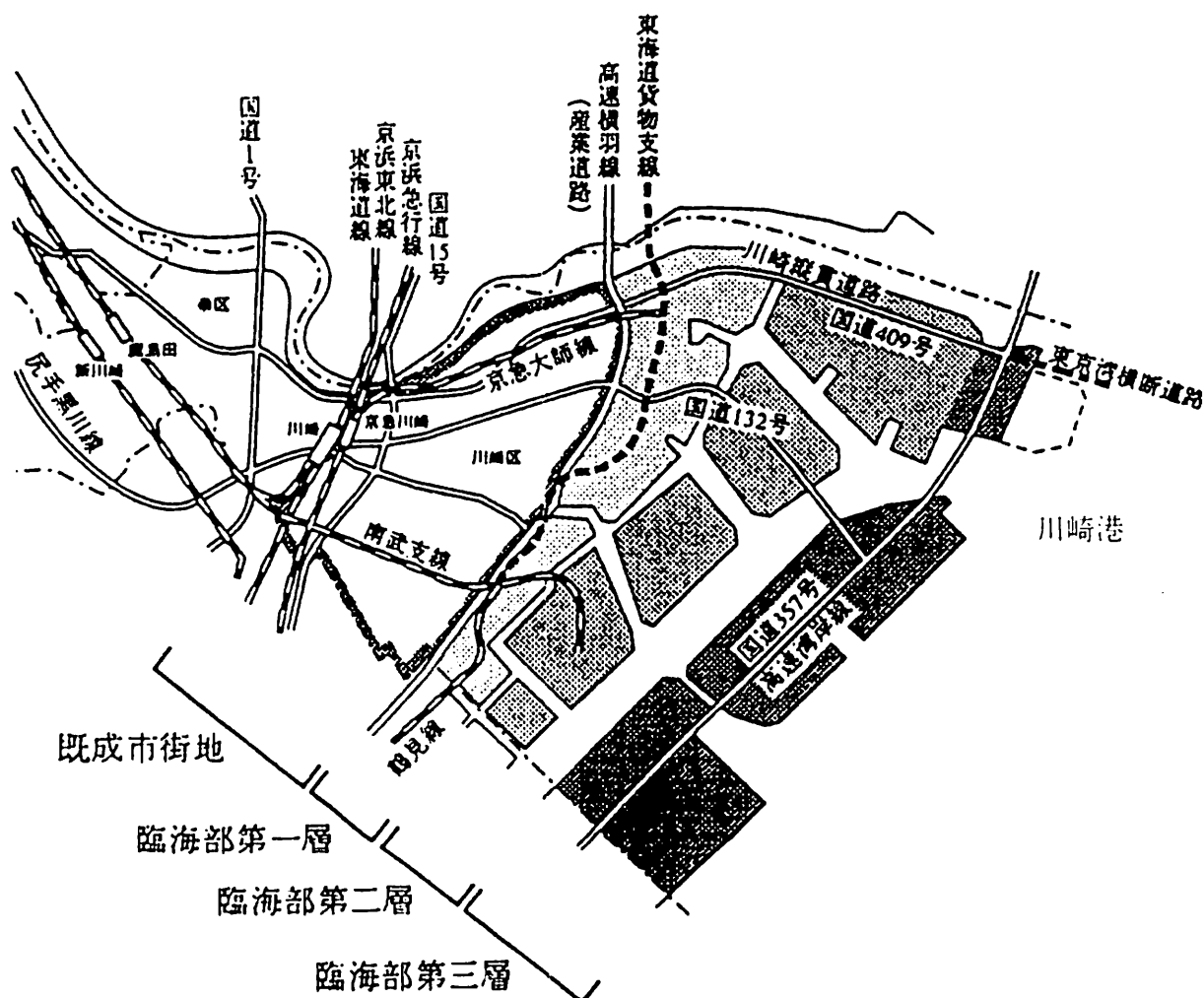
最後に、神奈川県や川崎市においては、既に、臨海コンビナートの再編整備について、経済の活性化という観点から取り組みを行ってきたが、再編整備は、経済と環境と社会をともに活性化するリジェネレーションでなくてはならないことを確認し、市民の積極的なまち作りへの参加を促すことに努めなくてはならないことを付け加えておこう。

（本論文作成に際しては、1997 年度の法政大学特別研究助成金を受けた）

文献

- (1) 永井進・柴田徳衛・水谷洋一、1995、『クルマ依存社会』
実教出版社
- (2) 大島堅一・除本理史・朝妻裕、1999、「川崎臨海部の“環境再生を通じた地域再生”に向けて」『環境と公害』岩波書店、
28-3号所収
- (3) 鎮目志保子・安田道孝、1999、「川崎市の道路・自動車公害対策と地域再生」『環境と公害』岩波書店、28-3号所収
- (4) 「特集：環境再生と地域計画」座談会、1999、『環境と公害』
岩波書店、28-3号所収

図 川崎臨海部コンビナートの再編計画と主要幹線道路



(出典) 川崎市、1996、『川崎臨海部再編整備の基本方針』